



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2015

Die Wahl des Demos als Problem für die (direkt-)demokratische Legitimation von Entscheidungen zur rätoromanischen Sprache

Bisaz, Corsin

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-111096>

Book Section

Published Version

Originally published at:

Bisaz, Corsin (2015). Die Wahl des Demos als Problem für die (direkt-)demokratische Legitimation von Entscheidungen zur rätoromanischen Sprache. In: Bisaz, Corsin; Glaser, Andreas. Rätoromanische Sprache und direkte Demokratie: Herausforderungen und Perspektiven der Rumantschia. Zürich: Schulthess Verlag, 141-156.

Corsin Bisaz

Die Wahl des *Demos* als Problem für die (direkt-)demokratische Legitimation von Entscheidungen zur rätoromanischen Sprache*

A.	(Direkt-)Demokratische Legitimation und der <i>Demos</i>	143
B.	Kompetenzzuteilung in einer gesellschaftlich vielfältigen Demokratie . .	149
C.	Sprache als besonderer Regelungsgegenstand	150
D.	Implikationen für die Rumantschia	153

Dieser Artikel geht der Frage nach, wer aus demokratietheoretischer Sicht über sprachpolitische Fragen legitim entscheiden kann. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Wahl des entscheidungsberechtigten Personenkreises (des „Demos“) für die Frage der Legitimation einer politischen Entscheidung relevant ist. Das Argument ist, dass die Rumantschia eine Gesellschaftsgruppe ist, die eine gemeinsame sprachliche Identität besitzt und dass Ihre Identität nicht in jener ihrer Mitglieder als Bürger einer Gemeinde, eines Kantons und der Schweiz aufgeht. Aus der Eigenständigkeit der rätoromanischen Identität wird gefolgert, dass es sprachpolitisch „interne Angelegenheiten“ gibt, über die nur die Rumantschia selbst demokratisch legitimiert entscheiden kann. Hierzu zählt auch die Bestimmung über die Rolle, die das Rumantsch Grischun in Zukunft spielen soll.

* Der Autor bedankt sich bei Prof. Dr. Andreas Auer und Dr. Nenad Stojanovic für die Diskussionen und wertvollen Hinweise.

Sprache hat eine politische Dimension. Politische Entscheide zur Regelung von Sprachenfragen sind so heikel wie unumgänglich. Heikel, weil sie einen Bereich betreffen, der für das individuelle und kollektive Selbstverständnis zentral ist. Unumgänglich, da Demokratie, wie der Staat, die Politik und das Recht, auf eine gemeinsame sprachliche Grundlage angewiesen ist.¹ Zusätzliche Schwierigkeiten birgt der Umgang mit gefährdeten, „autochthonen“ Kleinsprachen, d.h. Sprachen, die von einer (kleinen) Minderheit in einem Staat gesprochen werden und nicht über ein sprachliches „Mutterland“ verfügen, das die Sprachpflege sichert. Auf der einen Seite wäre eine breite demokratische Abstützung für Entscheide, die eine solche Kleinsprache betreffen, erstrebenswert, auf der anderen Seite stellt sich die Frage, wer in einem (direkt-)demokratischen Verfahren in solchen Situationen legitime Entscheidungen fällen kann.

Beim Rätoromanischen handelt es sich um eine solche autochthone Kleinsprache, die exemplarisch demokratiethoretische Probleme aufwirft.² Als paradigmatischer Fall für die demokratiethoretische Diskussion dient im Folgenden die Beilegung des Streits ums Rumantsch Grischun als Alphabetisierungssprache in den (romanischsprachigen) Schulen³ mit einer „demokratisch legitimierten“ Änderung der kantonalen Verfassung: Kann aus demokratiethoretischer Sicht eine solche autoritative gesetzliche Festlegung der zulässigen romanischen Schriftsprache mit Verweis auf das demokratische Verfahren Legitimität für sich beanspruchen? Oder steht einer solchen Begründung die Tatsache entgegen, dass die Mehrheit der Bündner Stimmbürgerinnen und -bürger der romanischen Sprache nicht mächtig sind und damit über eine fast ausschliesslich die romanische Minderheit betreffende Angelegenheit entscheiden? Ist es in einer Demokratie überhaupt relevant, wer über was entscheidet oder ist einzig die Fairness des demokratischen Verfahrens für die Legitimität der Entscheidung von Bedeutung? Oder kommt es bei der Frage der Legitimität gar auf den Inhalt des Entscheids an?

¹ Damit soll nicht unterstellt werden, dass diese sprachliche Grundlage nur von einer einzigen Sprache gebildet werden könnte.

² Das hier verfolgte Interesse gilt damit nicht dem rechtlichen Sein, sondern dem demokratischen Sollen.

³ Eine kurze Übersicht dazu bietet RENATA CORAY, Sprachplanung in Romanischbünden – Einführung und Verbreitung der neuen überregionalen Schriftsprache Rumantsch Grischun (RG). in: DANIEL THÜRER/ROMEDI ARQUINT (Hrsg.), Repräsentativität und kulturelle Autonomie, Aktuelle Probleme der autochthonen Völker und der nationalen Minderheiten, Zürich 2014, S. 73; ausführlicher RENATA CORAY, Von der Mumma Romontscha zum Retortenbaby Rumantsch Grischun, Rätoromanische Sprachmythen, Chur 2008; sowie GION LECHMANN, Rätoromanische Sprachbewegung, Die Geschichte der Lia Rumantscha von 1919 bis 1996, Frauenfeld 2005.

A. (Direkt-)Demokratische Legitimation und der *Demos*

Direkte Demokratie stellt ein politisches Entscheidungsverfahren dar, in welchem das (Stimm-)Volk als Staatsorgan eingesetzt ist. Es hat die Kompetenz, anhand von fakultativen und obligatorischen Referenden sowie von Volksinitiativen gesetzgeberisch tätig zu werden. Das direktdemokratische Instrument der Volksinitiative erlaubt es einer Gruppe von Stimmberechtigten, Fragen aufzuwerfen und deren rechtliche Regelung vorzuschlagen. Volksinitiativen zwingen die Stimmbürgerschaft, auch gegen ihren grossmehrheitlichen Willen über rechtliche Lösungsvorschläge zu bestimmten politischen Fragen zu entscheiden. Die Möglichkeit der Volksinitiative führt daher generell dazu, dass die direkte Demokratie für das Aussitzen von Problemen, die einen Teil ihrer Stimmbürgerschaft belasten, ungeeignet ist.⁴ Interessant an der Geschichte des Romanischen ist aus demokratiethoretischer Sicht, dass bisher eine autoritative Lösung wichtiger sprachpolitischer Fragen (noch) nicht über eine kantonale Verfassungsänderung etwa anhand einer Volksinitiative, erzwungen worden ist.⁵ Die an den Tag gelegte Zurückhaltung mag mit der hier interessierenden und im Folgenden zu besprechenden Problematik zusammenhängen.

Direktdemokratisch gefällte Entscheide geniessen in der Schweiz eine sehr hohe Akzeptanz. Dies ist unter anderem daraus ersichtlich, dass die Formel „Der Souverän hat entschieden.“ nach jeder Volksabstimmung von Medien und Politikern/-innen angerufen wird – unabhängig vom Stimmenverhältnis, der Stimmbeteiligung oder von der Frage, ob die Stände neben dem „Volk“ als „Souverän“ mitentscheidend waren.⁶ Einwände, dass ein Entscheid falsch oder unfair sei, lassen deren Wortführer als schlechte Verlierer und als undemokratisch erscheinen. Der direktdemokratisch gefällte Entscheid beendet eine Diskussion um einen politischen Gegenstand autoritativ. Einwände grenzen an ein Sakrileg, denn sie rütteln an einem insgesamt sehr erfolgreichen System der Konflikt-

⁴ Der Anteil der Stimmbürger, die eine Volksabstimmung zu einem sie betreffenden Thema erzwingen können, hängt zum einen davon ab, welche direktdemokratischen Instrumente zur Verfügung stehen, zum anderen faktisch vom Organisationsgrad der betroffenen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger. Zu den Ergebnissen neuerer Forschung bzgl. den „Funktionen und Wirkungen der direkten Demokratie auf das politische System und seine Akteure“ im Allgemeinen, vgl. ADRIAN VATTER, *Das politische System der Schweiz*, Baden-Baden 2014, S. 358 ff.

⁵ Für die Initiative auf Total- oder Teilrevision der Bündner Verfassung sind 4'000 Stimmberechtigte oder 1/7 der Gemeinden erforderlich (Art. 12 KV-GR). Eine Volksinitiative zum Rumantsch Grischun in der Schule wurde zwar lanciert, jedoch von den Initianten wieder zurückgezogen. Vgl. „Keine Romanen-Initiative und doch knirscht es im Gebälk“, *Die Südostschweiz* am Sonntag vom 1. Juli 2012, S. 3.

⁶ Vgl. OLIVER DIGGELMANN, „Der Souverän hat entschieden.“, *Zur Archäologie einer politischen Formel*. in: ANDREA GOOD/BETTINA PLATIPODIS (Hrsg.), *Direkte Demokratie, Herausforderungen zwischen Politik und Recht: Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag*, Bern 2013, S. 15.

bewältigung und der politischen Entscheidungsfindung, das inzwischen Teil des Schweizer Selbstverständnisses geworden ist.

Die Autorität des Entscheids wird für legitim gehalten, da er im direktdemokratischen Verfahren gefällt wurde.⁷ Im Gegensatz zu manchen „epistemologischen“ Demokratieverfahren, die der grösseren Zahl Entscheidern eine höhere Wahrscheinlichkeit besserer Entscheide zusprechen,⁸ scheint sich die Begründung der Legitimität nicht auf die Qualität der Entscheide, sondern einzig auf das Verfahren und den diesen unterliegenden Vorstellungen politischer Autonomie zu stützen. Tatsächlich erscheint die Unterscheidung zwischen besseren und schlechteren Entscheidungen gerade bei *politischen* Fragestellungen fragwürdig. Eine Fragestellung, die richtig oder falsch beantwortet werden kann, ist nicht *politisch*. Politische Fragestellungen sind zukunftsgerichtet und zeichnen sich dadurch aus, dass sie einen Ermessensspielraum zulassen. Auch wenn eine politische Frage nur mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden kann, kann diese nicht „besser“ oder „schlechter“ beantwortet werden, es können nur überzeugendere oder weniger überzeugende Argumente für den einen oder anderen Entscheid angeführt werden. Die Offenheit der Zukunft und die subjektive Gewichtung von Gründen lassen auch an der Objektivität der Einschätzung argumentativer Qualität zweifeln.⁹

Werden politische Entscheide aus menschenrechtlichen Gründen oder aus Gründen des Minderheitenschutzes für „besser“ oder „schlechter“ gehalten, so richtet sich die Kritik im Grunde nicht gegen die Qualität der Entscheidung, sondern gegen den „politischen“ Charakter der Fragestellung, denn die Menschenrechte (und möglicherweise auch die Minderheitenrechte)¹⁰ entziehen gewisse Inhalte gerade dem politischen Ermessen. Das

⁷ Den (normativ verstandenen) Begriff der „demokratischen Legitimation“ definiert PETER folgendermassen: „[D]emocratic legitimacy gives people a binding reason to support or not to challenge democratic institutions and the resulting decisions.“ FABIENNE PETER, *Democratic Legitimacy*, New York 2009, 56 f.

⁸ In LISTS/GOODINS Worten ist das Ziel der Demokratie für epistemologisch ausgerichtete Theoretiker „to track the truth“, d.h. die Wahrheit zu verfolgen/aufzuspüren, woran sich auch ihr Vorzug gegenüber alternativen Regierungsformen und damit auch ihre Legitimität misst. Vgl., m.w.H., CHRISTIAN LIST/ROBERT E. GOODIN, *Epistemic Democracy, Generalizing the Condorcet Jury Theorem*, *Journal of Political Philosophy* 3/2001, S. 277.

⁹ Der „zwanglose Zwang des besseren Arguments“, der nach Habermas in einer idealen Diskurssituation vorherrschen soll, darf m.E. nicht dahingehend verstanden werden, dass politische Argumente „objektiv“ besser sein können und „objektiv“ eine bestimmte Gewichtung implizieren. Dass Diskurs, und sei er noch so ideal und herrschaftsfrei, zum Konsens im Sinne von Einigkeit aller führen soll, ist eine doch recht konterintuitive Ansicht. Liegt es wirklich an der nicht ganz idealen „Sprechsituation“ wenn sich Philosophen nach endlosen Debatten auch über die grundlegendsten Fragen nicht einigen können? Alternative Konzeptionen des Konsenserfordernisses können das Problem entschärfen, vgl. etwa ALFRED MOORE/KIERAN O'DOHERTY, *Deliberative Voting, Clarifying Consent in a Consensus Process*, *Journal of Political Philosophy* 3/2014, S. 302.

¹⁰ Minderheitenrechte sind dann der politischen Entscheidung entzogen, wenn die Zugehörigkeit zu einer Minderheit gewisse Ansprüche mit sich bringt. Dagegen entziehen Autonomierechte für Minderheiten

direktdemokratische Verfahren ist darauf gerichtet, politische Fragen autoritativ und legitim zu entscheiden. Die Legitimität stützt sich dabei auf das Verfahren, d.h. auf den Kreis der entscheidenden Personen und auf den Weg, wie der Entscheid gefasst wird, nicht jedoch auf die inhaltliche Qualität/„Richtigkeit“ des Entscheids.

Direktdemokratische Legitimität muss sich daher zum einen auf das Verfahren, das zu politischen Entscheidungen führen soll und zum anderen auf das „Stimmvolk“ berufen können, das zu diesem Entscheid aufgerufen – d.h. in dieses Verfahren einbezogen – wird. Ein Blick in die einschlägige Literatur lässt unschwer erkennen, dass der bei weitem grössere Denkaufwand in die erste Frage, nämlich der Frage nach dem „Wie“, eingeflossen ist, wogegen die zweite, hier interessierende Frage nach dem „Wer“, erst in den letzten Jahrzehnten, mit dem wachsenden Bewusstsein für die gesellschaftliche Vielfalt und Mobilität eine bedeutende Stellung in der Philosophie als „boundary problem“ erlangt hat.¹¹

Ohne die Problematik weiter zu vertiefen, hatte diese immerhin schon ROUSSEAU erkannt und auch erwähnt.¹² So wies er auf das Paradox hin, dass der als legitim zu erachtende demokratische Gesetzgeber zuerst geschaffen werden müsse, um sich selbst zu erschaffen. Dieses „boundary problem“ beschlägt aber nicht nur die „Gründung“ von Demokratien.¹³ Demokratie setzt nämlich das Bestehen eines Demos nicht nur als historisches oder philosophisches, sondern als permanent existierendes, resp. sich erneuerndes Subjekt voraus. Seine Einsetzung als Staatsorgan wäre anders nicht denkbar.

Der kanadische Philosoph CHARLES TAYLOR weist darauf hin, dass Bürgerinnen und Bürger in einer Demokratie für freier gehalten werden als in einem anderen politischen System, auch wenn sie bei Volksabstimmungen regelmässig überstimmt werden. Dies setze nun aber voraus, dass sich ihre Mitbürgerinnen und Mitbürger als gleichermassen berechtigt ansehen, die zur Diskussion stehende Frage zu entscheiden. Dieses gegenseitige Anerkennen-Müssen in demokratischen Staaten verlange daher eine starke kollektive

der politischen Entscheidung keine Inhalte, sondern grenzen den Kreis derer ein, die sich an diesem Entscheidungsprozess beteiligen können. Auf diesen zweiten Aspekt ist im Folgenden noch einzugehen. Vgl. auch CORSIN BISAZ, *Minority Protection and the Neglected Importance of Authority, A Fundamental Challenge from Group Rights*. in: DANIEL THÜRER (Hrsg.), *International Protection of Minorities – Challenges in Practice and Doctrine*, Zürich 2014, S. 237.

¹¹ Zur Diskussion des „boundary problem“ und dessen demokratietheoretischer Bedeutung, siehe CORSIN BISAZ, *Appropriate Allocation of Authority in Diverse Democracies, The Boundary Problem of Democratic Theory, Societal Diversity, and Subsidiarity*, Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie [im Erscheinen] und die darin aufgeführte Literatur. Die folgenden Ausführungen zum „boundary problem“ stützen sich auf jenen Artikel.

¹² Nämlich im *Contrat social*, 2. Buch, 7. Kapitel, 9. Absatz.

¹³ Vgl. BISAZ (Fn. 11).

Identität.¹⁴ Werden Sachfragen dem „Volk“ zur Entscheidung vorgelegt, akzentuiert sich dieses Erfordernis noch, denn die entscheidende Bürgerschaft hat keine Möglichkeit, hinter verschlossenen Türen einvernehmliche Lösungen zu finden oder getroffene Entscheidungen als „im Interesse der Minderheit“ darzustellen, sondern muss sich – ohne nach aussen erkennbare Abwägung von Gründen – für oder wider eine Rechtsnorm aussprechen. Wird die Berechtigung eines Teils der Stimmbürgerschaft in einer bestimmten politischen Frage zu entscheiden angezweifelt, kann dies in einer direkten Demokratie offen zutage treten.

Diese Überlegungen laufen auf ein „soziologisch“ geprägtes Verständnis des „Volkes“ hinaus, bei dem das Selbstverständnis seiner Mitglieder zentral ist. Es kann nun eingewendet werden, dass das „Volk“, der *Demos*, auch juristisch definiert werden kann und dass es gerade aus juristischer Sicht auf das Stimmrecht (und meistens auf das Bürgerrecht) ankommt, nicht aber auf eine soziologisch vorgefundene Befindlichkeit irgendwelcher Bevölkerungsgruppen. Das stimmt – aber doch nur zum Teil, denn eine juristische Definition ist leer und legitimationstheoretisch untauglich, wenn sie nicht zu einem grossen Teil dem soziologischen Selbstverständnis Rechnung trägt. Man stelle sich vor, das Stimmrecht würde dahingehend geändert, dass nur noch 1 % der Bevölkerung juristisch als Volk, als *Demos*, in Betracht käme. Unzweifelhaft liefe dies dem heutigen soziologischen Verständnis eines Volkes in einem Masse zuwider, das jegliche auf dem Willen dieses so definierten *Demos* basierenden Entscheide illegitim erscheinen liesse. Die juristische Definition des Volkes muss sich daher auf ein soziologisches Selbstverständnis stützen können, will sie demokratisch legitime Entscheidungen ermöglichen.

Historisch wurde die kollektive Identität oft mit dem Verweis auf eine kulturell und ethnisch definierte Nation behauptet, was die häufige Symbiose von Demokratie und Nationalismus zu erklären vermag. So unterschiedlich diese beiden Konzepte sind, so gut scheint der Nationalismus der Demokratie das zu bieten was ihr fehlt; und zwar eine Vorgabe für ihr Subjekt: die „Nation“. Aber eben nur scheinbar, denn was eine Nation sein soll, ist ebenso unklar. Nationen sind „imagined communities“ wie ANDERSON sie mit Recht bezeichnet.¹⁵ Noch wesentlicher ist jedoch, dass die Vorstellung eines alles einschliessenden (und alles Restliche ausschliessenden), einheitlichen *Demos* auch das

¹⁴ Siehe CHARLES TAYLOR, *Democratic Exclusion (and its Remedies?)*, The John Ambrose Stack Memorial Lecture. in: RAJEEV BHARGAVA/AMIYA KUMAR BAGCHI/R. SUDARSHAN (Hrsg.), *Multiculturalism, Liberalism and Democracy*, New Delhi 1999, S. 138.

¹⁵ BENEDICT ANDERSON, *Imagined Communities, Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, 2. Aufl., London/New York 2006.

Denken über die Demokratie geprägt hat. Drastisch hat der streitbare Carl Schmitt ein solches Verständnis ausgedrückt:

„Entfällt die Voraussetzung der unteilbaren nationalen Gleichartigkeit, so ist der gegenstandslose, inhaltsleere Funktionalismus rein arithmetischer Mehrheitsfeststellungen das Gegenteil von Neutralität oder Objektivität; er ist nur die quantitativ größere oder geringere Vergewaltigung der überstimmten und damit unterdrückten Minderheit.“¹⁶

Im Grunde sind das archaische Vorstellungen des „Volkes“ als eines allmächtigen, übermenschlichen Kollektiv-Wesens. Solche Vorstellungen stehen in offensichtlichem Gegensatz zur gelebten Demokratie gerade der Schweiz und Graubündens, wo sich der Demos je nach Entscheidungsgegenstand auf einer anderen Stufe des föderalen Bundesstaates befindet und sich daher unterschiedlich zusammensetzt. Tatsächlich gibt es in der Schweiz nicht nur ein Demos, sondern gegen 2'400 Demoi, wenn man den Bund, die Kantone, die Gemeinden und in Graubünden noch die Kreise zusammenzählt. Auch ist das „Volk“ nicht entlang kultureller oder ethnischer Linien definiert. Dass ein Demos allmächtig und allzuständig sein soll, widerspricht nicht zuletzt auch der föderalen Gliederung des Schweizer Bundesstaats.

Zudem ist die von SCHMITT unterstellte Ausrichtung des „Willens der Mehrheit“ auf ein einheitlich gedachtes „Interesse der Mehrheit“ eine Karikatur dessen, was sich an der Urne tatsächlich abspielt und steht in klarem Gegensatz zum bisherigen demokratischen Umgang mit alteingesessenen Minderheiten wie den Rätoromanen in der Schweiz.¹⁷ Es kommt nicht von ungefähr, dass der für die Schweiz nicht unbedeutende ROUSSEAU eine wesentlich andere Vorstellung davon hatte, was die Bürger taten, wenn sie ihre Stimme an der Urne abgaben: Im Gegensatz zu BENTHAM, der davon ausging, dass sie ausdrückten, was in ihrem Eigeninteresse ist, oder eben zu SCHMITT, der zu unterstellen scheint, dass sie dem Interesse des Kollektivs, dem sie angehören, Ausdruck geben, ging ROUSSEAU von der Vorstellung aus, dass die Bürger mit ihrer Stimme kundtaten, was sie für die beste Wahl für die Gemeinschaft als Ganze (für das „Gemeinwohl“) hielten, d.h. im Interesse aller, nicht im partikularen Interesse einzelner oder von Volksgruppen.¹⁸

Es liesse sich daher mit guten Gründen einwenden, dass es auch bei der Sprachpolitik womöglich doch gar nicht so relevant ist, dass die Mehrheit über die Minderheit bestimmt,

¹⁶ CARL SCHMITT, *Legalität und Legitimität*, 7. Aufl., Berlin 2005, S. 29 f.

¹⁷ Vgl. BERNARD CATHOMAS, *Zum Stand des Romanischen in der Schweiz, Alte und neue Herausforderungen*, *Europäisches Journal für Minderheitenfragen* 2/2014, S. 91, 102 ff.

¹⁸ Vgl. zum Ganzen JEREMY WALDRON, *Rights and Majorities: Rousseau Revisited*, in: DERS., *Liberal Rights, Collected Papers 1981-1991*, Cambridge 1993, S. 392.

da sie nach ROUSSEAU'S Ansicht ja die Minderheiteninteressen in ihre Entscheide bereits einbezieht.¹⁹ Doch ganz so pauschal hätte auch ROUSSEAU dieses Argument nicht unterstützt. Denn erstens ist der Demos bei ROUSSEAU durch gesellschaftliche (wahrscheinlich einschliesslich sprachliche) Homogenität gekennzeichnet²⁰ und zweitens lässt ROUSSEAU selbst das homogene Volk nur über Gegenstände entscheiden, die alle gleichsam betreffen. Mit der Anwendung des demokratischen Regierungssystems ausschliesslich auf (sehr kleine,) homogene Gesellschaften, umgeht ROUSSEAU das hier interessierende Problem der demokratischen Sprachpolitik in einer plurilingualen Gesellschaft. Mit dem Allgemeinheitserfordernis nennt ROUSSEAU aber auch ein Prinzip, das für eben solche diverse Gesellschaften instruktiv sein könnte. Es lohnt sich deshalb, seine Ausführungen zum Allgemeinheitserfordernis von Gesetzen etwas genauer zu besehen.

ROUSSEAU schreibt hierzu:

„Die Verpflichtungen, die uns an den Gesellschaftskörper binden, sind nur deshalb zwingend, weil sie gegenseitig sind, und ihre Natur ist derart, dass man, wenn man sie erfüllt, nicht für einen anderen arbeiten kann, ohne zugleich für sich zu arbeiten. [...] der Gemeinwille, um wahrhaft ein solcher zu sein, muss in seiner Auswirkung nicht weniger als in seinem Wesen allgemein sein; er muss von allen ausgehen, um sich auf alle zu beziehen; und er verliert seine natürliche Richtigkeit, sobald er auf einen einzelnen und festumrissenen Gegenstand gerichtet ist, weil wir, wenn wir über etwas uns Fremdes urteilen, keinen wahren Grundsatz der Billigkeit mehr haben, der uns leitet.“²¹

Der „Grundsatz der Billigkeit“ schliesst nach ROUSSEAU deshalb aus, dass die gesamte Bürgerschaft über einen ihrer Teile bestimmt. Tatsächlich gibt es in einer solchen Situation keinen Gemeinwillen mehr, sondern nurmehr Sonderwillen:

„In der Tat, sobald es sich um eine besondere Tatsache, um ein besonderes Recht handelt in einer Sache, die nicht durch eine vorherige allgemeine Übereinkunft geregelt worden ist, wird die Angelegenheit strittig. Dies ist ein Verfahren, in dem die betroffenen Einzelnen die eine und die Öffentlichkeit die

¹⁹ WALDRON argumentiert, dass die Bürgerschaft sich wohl nicht selten nach ROUSSEAU'S Vorstellungen verhält und dass die klassische liberale Beschworung der Gefahr der „Tyrannei der Mehrheit“ damit zumindest potentiell fehlt geht. Siehe WALDRON (Fn. 18).

²⁰ Z.B. im *Contrat social*, 3. Buch, 4. Kapitel, 5. Absatz; sowie im 2. Buch, 10. Kapitel, 5. und 6. Absatz.

²¹ JEAN-JACQUES ROUSSEAU, *Du contrat social ou principes du droit politique*, Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts, Französisch/Deutsch, in Zusammenarbeit mit EVA PIETZCKER übersetzt und herausgegeben von HANS BROCKARD, Stuttgart 2010, 2. Buch, 4. Kapitel, 5. Absatz, S. 67 und 69.

andere Partei sind, in dem ich aber weder das Gesetz sehe, das anzuwenden ist, noch den Richter, der entscheiden soll. Es wäre lächerlich, sich da auf einen ausdrücklichen Entscheid des Gemeinwillens beziehen zu wollen, der nichts sein kann als der Beschluss einer der Parteien und der folglich für die andere nur ein von aussen kommender, besonderer Wille ist, der in diesem Fall zur Ungerechtigkeit neigt und dem Irrtum unterworfen ist. Gleicherweise wie ein Sonderwille nicht den Gemeinwillen vertreten kann, ändert der Gemeinwille seinerseits, wenn er einen besonderen Gegenstand hat, seine Natur und kann, als allgemeiner, weder über einen Menschen noch über eine Einzelheit ein Urteil sprechen.“²²

Laut ROUSSEAU bedarf es demnach einer „vorherige[n] allgemeine[n] Übereinkunft“, eines Gesellschaftsvertrags, um einen Gegenstand als Teil des Gemeinwohls zu bestimmen und damit der Mehrheitsentscheidung durch die Bürgerschaft zugänglich zu machen. Fehlt eine solche Übereinkunft, ist die Berufung auf die direktdemokratische Legitimation des Mehrheitsentscheids in seinen Augen „lächerlich“. Dass sprachpolitische Entscheidungen betreffend Minderheitensprachen angesichts des Allgemeinheitserfordernisses und der angenommenen gesellschaftlichen Homogenität Teil des Gesellschaftsvertrags werden könnten, erscheint bei ROUSSEAU zumindest fraglich.

Denkt man sich den Staat hingegen nicht als Organisationsform einer homogenen Gemeinschaft à la ROUSSEAU, sondern eines föderal gegliederten Konglomerats diverser Gesellschaften, die sich nur in einigen, wenn auch zentralen Fragen als Gemeinschaft verstehen, wie dies in meinen Augen für die Schweiz weitaus mehr zutrifft, so stellt sich die Frage nach einer adäquaten Kompetenzzuteilung zu den unterschiedlichen Demoi. Die Frage ist daher, nach welchen Kriterien darüber zu urteilen ist, wer was entscheiden dürfen soll.

B. Kompetenzzuteilung in einer gesellschaftlich vielfältigen Demokratie

Prinzipien, welche die Kompetenzzuteilung in einem Staat leiten können, sind nicht einfach zu finden. Einem demokratischen Grundgefühl entsprechend, wird hierzu in der philosophischen Literatur häufig das „Betroffenheitskriterium“ angeführt: Wer von einer

²² ROUSSEAU (Fn. 21), 2. Buch, 4. Kapitel, 6. Absatz, S. 69.

Regelung „betroffen“ ist, solle über diese befinden.²³ Das Betroffenheitskriterium kann unter Umständen nützlich sein, insbesondere wenn die Betroffenheit sich gleichmässig über einen abgeschlossenen geografischen Raum erstreckt, und nur über diesen. Es ist jedoch problembehaftet. Zentral für die korrekte Ermittlung des entscheidungsberechtigten Kreises von Personen ist nämlich meist nicht die Frage, ob jemand betroffen ist, sondern eher der Grad und möglicherweise die Art der Betroffenheit. Abstrakt ist es jedoch kaum möglich, die Schwelle, ab welcher der Grad und die Art der Betroffenheit Mitbestimmung verlangt, festzusetzen.²⁴

Von der Wahl der rätoromanischen Schriftsprache sind nicht nur die Rätoromanen, sondern finanziell ein Stück weit alle Bündner und Schweizer Steuerzahler betroffen. Auch die zahlreichen Rätoromanen, die ausserhalb des traditionellen Sprachgebiets leben, werden von dieser Entscheidung betroffen, ja sogar die Linguistinnen, die Vorkämpfer für kulturelle Vielfalt. Wo soll nun die Grenze gezogen werden? Zudem ist es wahr, dass fast alle demokratischen Entscheide die einen stärker betreffen als die anderen. Das stimmt sogar beim Kauf von neuen Kampfflugzeugen, noch mehr aber bei der „Zweitwohnungsinitiative“. Dennoch kann dies mit dem Verweis auf Landesinteressen, das „Gemeinwohl“ o.ä. gerechtfertigt werden. Die Begründung basiert letztlich darauf, dass der zu entscheidende politische Gegenstand thematisch zu dem gehört, was die Gemeinsamkeit der Bürgerschaft ausmacht, was die angehenden Bürger im (imaginierten) Gesellschaftsvertrag vernünftigerweise der künftigen gemeinsamen Entscheidung unterwerfen würden.²⁵ Inwieweit dies gerade bei der Zweitwohnungsinitiative zu überzeugen vermag, kann hier dahingestellt bleiben, denn die Natur der Sprache als staatlicher Regelungsgegenstand unterscheidet sich massgeblich von anderen Bereichen.

C. Sprache als besonderer Regelungsgegenstand

Im Gegensatz zu anderen Regelungsgegenständen ist die Sprache, wie die Religion und die Kultur im Allgemeinen, in besonderem Mass mit der individuellen (und kollekti-

²³ Vgl. anstelle vieler ROBERT E. GOODIN, *Enfranchising All Affected Interests, and Its Alternatives*, *Philosophy & Public Affairs* 1/2007, S. 40-68.

²⁴ Auch ist umstritten, ob die Betroffenheit überhaupt als Grund für die Mitbestimmung taugt und nicht eher einen Anspruch auf Rücksichtnahme begründet. Dazu etwa ARASH ABIZADEH, *On the Demos and Its Kin, Nationalism, Democracy, and the Boundary Problem*, *American Political Science Review* 4/2012, S. 867, 878 f.; und LUDVIG BECKMAN, *The Frontiers of Democracy, The Right to Vote and its Limits*, Basingstoke 2009, S. 46 ff.

²⁵ Zur Rationalität des Gesellschaftsvertrags, vgl. WOLFGANG KERSTING, *Die politische Philosophie des Gesellschaftsvertrags*, Darmstadt 2005, S. 46 ff.

ven) Identität von Personen verbunden.²⁶ Es ist diese starke Verbundenheit mit der individuellen und der kollektiven Identität von Personen und Personengruppen, welche die Sprache von Themen wie der Beschaffung des Kampfflugzeugs Gripen oder einer rechtlichen Begrenzung des Anteils an Zweitwohnungen unterscheidet. Es ist auch diese elementare Bedeutung, die staatlichem Handeln eine Pflicht zur Zurückhaltung auferlegt.²⁷ Zumindest wenn ein Staat keine sprachliche Einheit darstellt und daher keine gemeinsame sprachliche Identität vorherrscht, erscheint staatliche Sprachpolitik besonders rechtfertigungsbedürftig.²⁸

Die „Rätoromanen“ definieren sich über die Sprache, sie ist das, was sie eint und zu einer Gruppe mit einer eigenen Identität macht.²⁹ Man kann nicht sagen, dass diese kollektive Identität der Rätoromanen in jener der Schweizer oder der Bündner aufgeht. Sie ist

²⁶ Zur besonderen Bedeutung der Sprache für die individuelle und kollektive Identität, vgl. auch ANNA STILZ, Civic Nationalism and Language Policy, *Philosophy & Public Affairs* 3/2009, S. 257, 276 ff. Diese besondere Bedeutung der Sprache wird auch dadurch reflektiert, dass namentlich der in Art. 27 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte verbürgte Minderheitenschutz nur linguistische, religiöse und „ethnische“ Minderheiten umfasst. Siehe dazu etwa MANFRED NOWAK, U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary, 2. Aufl., Kehl 2005, S. 648 ff. Ferner weist auch das belgische System mit seinen drei verschiedenen Sprachgemeinschaften (Flämisch-, Französisch- und Deutschsprachige), die mit dem Föderalstaat und den Regionen juristisch gleichgestellt sind (siehe «www.belgium.be/de/ueber_belgien/staat/federale_staat/aufbau/»), auf diese Bedeutung hin. Mein Argument ist daher nicht, dass jede irgendwie geartete Gruppe von Personen (z.B. „alle Pensionäre“, „alle Sportler“, „alle Frauen“) sich vom imaginierten Gesellschaftsvertrag ausnehmen kann, sondern, dass Sprachgruppen *prima facie* Anspruch darauf haben, ihre sprachlichen Belange selbst zu bestimmen. Für eine grundsätzliche konzeptionelle Trennung von politischen Rechtsansprüchen von Gruppen (im Völkerrecht) und solchen betreffend Autonomierechten in Bereichen, die ihre Identität betreffen, namentlich Sprache, Religion und Kultur, siehe CORSIN BISAZ, *The Concept of Group Rights in International Law, Groups as Contested Right-Holders, Subjects, and Legal Persons*, Dissertation Universität Zürich 2011, Leiden/Boston 2012, S. 191 ff.

²⁷ „Auch wenn dem Staat eine besondere Verantwortung für ‚seine‘ Sprache (als Kultur- und Rechtsgut) zufällt: Die Sprache gehört nicht dem Staat, auch nicht die ‚Staatssprache‘ (so wenig wie dem Staat, ungeachtet der Verantwortung, die er trägt, die Kultur gehört). Die Sprache ist vielmehr in erster Linie Sache der Sprechenden und Schreibenden, für die sie, wie einleitend erwähnt, von elementarer Bedeutung ist.“ M.w.H. GIOVANNI BIAGGINI, *Sprache als Kultur- und Rechtsgut*, DVBl 17/2005, S. 1090, 1095 f.

²⁸ In der völkerrechtlichen Literatur wird der Schutz sprachlicher Diversität häufig als menschenrechtliches Ziel dargestellt, die diesbezügliche Gerichtspraxis ist jedoch ernüchternd, siehe MORIA PAZ, *The Tower of Babel, Human Rights and the Paradox of Language*, *European Journal of International Law* 2/2014, S. 473.

²⁹ Es soll jedoch nicht unterschlagen werden, dass die Sprache nicht alleine und absolut dasteht. CAMARTIN ist beizupflichten, wenn er schreibt: „Wenn wir hier also den Zusammenhängen zwischen Sprache und Identität nachspüren, so vergessen wir nicht, dass die Sprache – als soziale Realität – nur ein Teilbereich dessen ist, wozu das Individuum sich in der Regel identifikatorisch verhält. Doch können wir alles andere einmal auszuklammern suchen. Wir übersehen, dass Vertrautheit und Zugehörigkeit auch mit Örtlichkeiten zu tun hat, mit stummen, aber zeichenreichen Gegebenheiten, mit Gesichtern, Gewohnheiten, mit berechenbaren Erwartungen. Nur in seltenen Ausnahmefällen ungute Überraschungen zu gewärtigen zu haben: schon dies kann Grund genug sein, sich stark an eine Landschaft und ihre Bewohner gebunden zu wissen.“ ISO CAMARTIN, *Nichts als Worte?*, Ein Plädoyer für Kleinsprachen, Frankfurt am Main 1992, S. 61 f.

selbständig und zu einem gewissen Grad auch unabhängig von der rechtlichen, territorial bestimmten Situation. Es ist richtig, dass sprachliche Vielfalt und die Rumantschia³⁰ zum Schweizer Staat und zum Schweizer Selbstverständnis gehören. Es ist auch richtig, dass die rätoromanische Sprache im Bundesrecht wie im kantonalen Recht, getragen von Mehrheiten ausserhalb der Rumantschia, sehr wohlwollend behandelt wird. Aus der Zugehörigkeit zur Schweizer „Willensnation“ und der bestehenden nationalen (und kantonalen) (Mit-)Verantwortung für die romanische Sprache³¹ folgt jedoch nicht, dass alle sprachlichen Angelegenheiten der Rumantschia völlig legitim auf nationaler oder kantonaler Ebene entschieden werden dürften.³²

Die stark dezentrale staatliche Kompetenzzuteilung und die föderale Staatsstruktur sind wesentliche Züge des Schweizer Staats, die teils auch als institutionelle Umsetzung des Subsidiaritätsgedankens verstanden werden können.³³ Die Schweizer Identität entspricht der absoluten (und zentralistischen) nationalistischen Idealvorstellung gerade nicht, denn sie ist selbst vielfältig. Es ist kein Widerspruch, wenn ein Schweizer politisch gleichzeitig Scuoler, Suot Tasner und Bündner ist. Es ist kein Zufall, dass das Bürgerrecht in

³⁰ Mit „Rumantschia“ bezeichne ich hier die Personengruppe rätoromanischer Sprache, die „romanische Sprachgemeinschaft“, ohne darüber hinausgehende Gemeinsamkeiten dieses Personenkreises unterstellen zu wollen. Zum historischen Hintergrund des Begriffs „Rumantschia“ und dessen Verwendung, vgl. CORAY (Fn. 3), S. 347 ff.

³¹ Beide Aspekte nennt CATHOMAS: „Die Schweiz versteht sich als ‚Willensnation‘. Alle tragen Mitverantwortung für alle. Das ganze Land soll den politischen Willen aufbringen, die Vielfalt zu erhalten und auch den kleineren Sprachgruppen zu geben, was diese für eine gedeihliche Entwicklung brauchen. Das Romanische gehört in diesem Sinn nicht nur den Romanen; es ist Teil des historischen Erbes und des kulturellen Reichtums der ganzen Nation.“ CATHOMAS (Fn. 17), S. 102 f.

³² Unklar bleibt CATHOMAS bei der Frage, was von wem autoritativ entschieden werden darf, wenn er schreibt: „Wie die sprachpolitischen Entscheide der letzten 30 Jahre zeigen, ist die Svizra Rumantscha nicht schlecht damit gefahren, dass nicht allein die Romanen, sondern die gesamte Stimmbürgerschaft über romanische Vorlagen (Sprachenartikel in der Verfassung, Sprachengesetze und anderes mehr) abgestimmt hat. Sogar bei der Annahme der neuen Standardsprache als kantonale Amtssprache hat der Entscheid aller Stimmenden (inklusive Deutsch- und Italienischsprachiger) die Rätoromania vor einer internen Zerreissprobe bewahrt. Mitbestimmung der sprachlichen Mehrheit bedeutet also nicht automatisch Fremdbestimmung.“ CATHOMAS (Fn. 17), S. 102 ff. Die Frage der Fremdbestimmung kann jedoch nicht dadurch beantwortet werden, dass auf die Qualität der Entscheide und/oder das Wohlwollen der Mehrheit verwiesen wird, sondern nur mit Argumenten, die auf die Begründung zielen, weshalb eine Frage als Bestandteil des entsprechenden Gemeinwillens anzusehen sind. Denn, wie WALDRON hervorhebt, ist die Frage, wer/wie über etwas entscheiden soll (womit sich Autoritätstheorien befassen), konzeptionell verschieden von der Frage, was die beste/gerechteste Entscheidung (womit sich Gerechtigkeitstheorien befassen) wäre. So kann man ohne weiteres mit dem demokratischen Verfahren einverstanden sein und trotzdem einen so gefällten Entscheid für falsch/ungerecht halten und ablehnen. Oder umgekehrt, um auf CATHOMAS' Argumentation einzugehen, einen gefällten Entscheid für richtig/gerecht halten und trotzdem das Verfahren (inkl. der Bestimmung des Demos) ablehnen. Vgl. die Diskussion bei JEREMY WALDRON, *A Right-Based Critique of Constitutional Rights*, Oxford Journal of Legal Studies 1/1993, S. 18, 31 ff.

³³ Das Subsidiaritätsprinzip fand erst im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen Eingang in die Bundesverfassung (als BV 5a), doch war die „schweizerische Staatspraxis [...] dieser staatspolitischen Maxime schon von jeher verpflichtet“ (GIOVANNI BIAGGINI, BV Kommentar, Zürich 2007, Art. 5a N 6).

der Schweiz von der Gemeinde verliehen wird und eine untrennbare Einheit mit den Bürgerrechten des Kantons und des Bundes bildet.³⁴ Die Tatsache, dass ein Kanton zum Schweizer Staat gehört und damit auch in dessen Interessenbereich fällt, ist ja gerade nicht ein Grund, sich in dessen „internen Angelegenheiten“ einzumischen. Dass die Autonomierechte der Kantone beachtlich sind, bedarf keiner weiteren Ausführungen und kommt in der Bundesverfassung auch damit zum Ausdruck, dass die Kantone „souverän“ sind, „soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist“ (Art. 3 BV). Was hingegen „interne Angelegenheiten“ einer Sprachgemeinschaft sind, muss von Fall zu Fall entschieden werden.

Allgemein kann m.E. gesagt werden, dass je stärker ein zu entscheidender Gegenstand das Wesen einer Sprache, deren Verständnis und Gebrauch tangiert, umso mehr bedarf es nach dem Demokratieprinzip einer Entscheidung der Sprechenden dieser Sprache.³⁵ Legitimität ist entgegen häufigem Sprachgebrauch eine graduelle Angelegenheit, eine Frage des Mehr-Oder-Weniger und nicht des Entweder-Oder. So sinkt die Legitimität sprachlicher Entscheide je stärker diese die Sprache essenziell betreffen und je kleiner das Gewicht der betroffenen Sprachgruppenmitglieder bei der Entscheidung ist. Die Frage des Rumantsch Grischun betrifft die rätoromanische Sprache und ihre Sprechenden dann besonders essenziell, wenn es nicht darum geht, bisheriges Fehlen der romanischen Sprache – etwa auf nationaler Ebene oder in der technischen Sprache des Rechts – wettzumachen, sondern um die Einführung auf Schulebene, in den Medien oder in der Kommunikation mit kommunalen Behörden, wo sie in Konkurrenz mit den bisher verwendeten Idiomen gerät. Hier ist das Wesen der romanischen Sprache so direkt und fundamental betroffen, dass eine demokratische Entscheidung eines Demos, in dem die Rumantschia eine Minderheit darstellt, nach dem Gesagten wenig Legitimität für sich beanspruchen kann.

D. Implikationen für die Rumantschia

Der Verweis auf die bedrohte Lage der romanischen Sprache gibt notwendigen Massnahmen zu deren Rettung durchaus ein grosses Gewicht bei der Abwägung mit entgegenstehenden Interessen.³⁶ Er taugt jedoch nicht als Begründung, die Entscheidung

³⁴ Art. 37 Abs. 1 BV.

³⁵ So kann es auch nicht erstaunen, dass „[...] das Verständnis, was eine eigenständige Sprache ausmacht, gemeinhin nach der Wahrnehmung in der Sprachgruppe selbst zu entscheiden [ist].“ M.w.H. AXEL TSCHENTSCHER, ZBJV 149/2013, S. 773, 805.

³⁶ Vgl. hierzu auch BIAGGINI: „Besonders interessiert die Frage der inneren Rechtfertigung. ‚Wenn eine Sprache ausstirbt, stirbt mit ihr eine mögliche Welt.‘ Die Rettung einer Sprache – und damit einer

über die Wünschbarkeit und Wahl der entsprechenden Massnahmen der betroffenen Sprachgemeinschaft in bester Absicht aber letztlich doch in paternalistischer Manier abzunehmen. In Graubünden war man sich dieser Problematik wohl meist bewusst, die Bündner Sprachpolitik hat ihr grossmehrheitlich Rechnung getragen.³⁷ Die bedeutende Gemeindeautonomie etwa, die auch weitgehende sprachpolitische Kompetenzen beinhaltet, zeugt davon.³⁸ Man sollte auch in Zukunft diese Problematik nicht aus den Augen verlieren, denn sie betrifft die demokratische Legitimationsfähigkeit politischer Entscheide zu diesem heiklen Themenfeld, wie gezeigt, sehr grundsätzlich.

Natürlich stellt sich das „boundary problem“ auch bei der Rumantschia selbst: wer sollte denn als „Demos“ der Rumantschia korrekterweise fungieren können? Und auch hier müsste man diese Frage bei jedem sich stellenden Problem aufs Neue stellen, um dem Betroffenheitskriterium möglichst gerecht zu werden. So könnten etwa alle Rätoromanisch sprechenden Personen, d.h. auch die ausserhalb des traditionellen romanischen Sprachgebiets wohnenden, bei Fragen der Repräsentation der Rumantschia einbezogen werden, bei konkreteren Fragen etwa betreffend Lehrmitteln in Primarschulen jedoch nur die, welche in ihrer Gemeinde über eine romanische Primarschule verfügen. Das Problem der Bestimmung des adäquaten Demos würde damit weiterbestehen und sicherlich auch zu Diskussionen führen. Doch im Vergleich zur vorbesprochenen Situation eines kantonalen „Demos“ ginge es hierbei nur noch um Feinabstimmung, denn der Grad der Betroffenheit der einbezogenen Personen wäre um einiges höher als bei der Stimmbürgerschaft des Kantons Graubünden. Auch Anknüpfungspunkte für die Bestimmung eines rätoromanischen Demos sind nicht unmöglich zu finden. So könnte wie bei anderen Minderheiten auf die Selbsteinschätzung der Romanisch Sprechenden abgestützt werden, allenfalls mit einem

Kultur – ist ein hochrangiges Anliegen. ‚Je bedrohter eine Sprache ist, desto eher sind Massnahmen zu ihrer Erhaltung und Eingriffe in die individuelle Sprachenfreiheit gerechtfertigt‘. Angesichts der statistisch belegbaren existenziellen Bedrohung des Rätoromanischen wird man heute eine staatliche Intervention in Gestalt der Forcierung einer nicht natürlich gewachsenen Einheitssprache, die eine Bündelung der begrenzten Kräfte erlaubt, als grundsätzlich legitim ansehen dürfen. Ob die gewählten sprachenpolitischen Massnahmen verhältnismässig sind, ob es insbesondere nicht andere, weniger einschneidende Mittel gibt, die ebenfalls zum Ziel führen: Wer wollte es wagen, heute ein abschließendes Urteil abzugeben? ‚Sprache‘ ist zwar kein Besitz des Staates. ‚Sprache‘ sollte jedoch – wie man am Beispiel von Rätoromanisch sehen kann – nicht als etwas von vornherein Unverfügbares angesehen werden. Bei alledem darf man nicht vergessen: Wenn eine bedrohte Sprache überleben soll, so kommt es ganz entscheidend auf die Bereitschaft der Sprechenden und Schreibenden an, etwas dafür zu tun.“ Fussnoten und Querverweise unterdrückt. BIAGGINI (Fn. 27), S. 1100 ff.

³⁷ Darauf verweist auch die Aussage von Regierungsrat MARTIN JÄGER, der die Diskussion um das Rumantsch Grischun als „innerromanische Fragestellung“ bezeichnet. Siehe S. 23 dieses Tagungsbandes.

³⁸ Für die USA schlägt Stilz vor, zur besseren Inklusion sprachlicher Minderheiten Bezirke neu aufzuteilen, siehe STILZ (Fn. 26), S. 285 ff. Es wäre sprachpolitisch höchst bedauernswert, wenn die Fusionen von Bündner Gemeinden mit sprachlich unterschiedlicher Zusammensetzung diesem Lösungsvorschlag in naher Zukunft auch in Graubünden zu unerwarteter Aktualität verhelfen würden.

objektiven Element, etwa in Form kurzer Testfragen zur Kontrolle, ob jemand wirklich Romanisch spricht; zudem wäre auch eine Vermutung für die Bewohner der traditionellen romanischen Gebiete denkbar, allenfalls wieder kombiniert mit einem Sprachtest.³⁹

Eine zukunftsgerichtete sprachpolitische Strategie ruft jedenfalls nach einer breiten Diskussion innerhalb der Rumantschia über die Rolle, welche die romanische Sprache in Zukunft einnehmen soll und welche Mittel ergriffen werden müssen, um diese zu erreichen. Wünschenswert wären deshalb Institutionen und Verfahren, die von der Rumantschia akzeptiert sind, um eine sprachpolitische Strategie verbindlich festzulegen. Wo solche als legitim anerkannte Entscheidungsinstanzen fehlen, ist die Gefahr gross, dass sich Diskussionen im Kreis drehen und dabei viel Goodwill innerhalb und ausserhalb der Rumantschia und Graubündens verspielt wird.

Möglicherweise ist die Rumantschia nicht so zänkisch, wie sie inzwischen teils wahrgenommen wird, sondern es fehlen ihr schlicht die institutionellen Strukturen, um ihre wichtigen sprachpolitischen Entscheide autoritativ zu fällen.⁴⁰ Möglichkeiten, das strukturelle Manko zu entschärfen, erscheinen durchaus realistisch. Bei einer Politik der kleinen Schritte stünden sicherlich eine stärkere Demokratisierung der Strukturen der Lia Rumantscha sowie ihre institutionelle Aufwertung als anerkannte Repräsentantin der Rumantschia im Vordergrund. Eine wünschenswerte Ergänzung dazu böten elektronische oder briefliche Befragungen der Rätoromaninnen und Rätoromanen zur Zielvorgabe der rätoromanischen Sprachpolitik. Eine gestärkte Repräsentativität der Entscheidungen der Rumantschia und/oder wenigstens ihrer Entscheidungsträgerinnen und -träger ist aus demokratietheoretischer Sicht wünschenswert.

Inwieweit die Entscheidungsmechanismen zivilgesellschaftlicher Natur sein und bleiben sollen, resp. ob eine demokratisierte Lia Rumantscha als Repräsentantin der Rumantschia als Institution des öffentlichen Rechts mit staatsrechtlicher Funktion aufgenommen werden soll, sind Fragen, die hier offen gelassen werden müssen.⁴¹ Wo der Staat (hier: Kanton)

³⁹ Bei den Samen sind etwa neben der Selbsteinschätzung auch die Sprachkenntnisse, der Wohnort im samischen Kernland, sowie die Abstammung von samischen Eltern oder Grosseltern anerkannte Anknüpfungspunkte für die Bestimmung des Personenkreises der mit spezifischen Rechten ausgestatteten Minderheit der norwegischen Samen. Siehe SIGVE GRAMSTAD, *Protection and Promotion of Sámi*. in: DANIEL THÜRER/ROMEDI ARQUINT (Hrsg.), *Repräsentativität und kulturelle Autonomie, Aktuelle Probleme der autochthonen Völker und der nationalen Minderheiten*, Zürich 2014, S. 41, 46 f.

⁴⁰ Im vorgenannten Zitat argumentiert CATHOMAS, dass die Entscheidung durch die nicht-romanische Mehrheit die Rumantschia „vor einer internen Zerreissprobe“ bewahrt habe. Siehe CATHOMAS (Fn. 17), S. 102 ff. Zu allen bereits erwähnten Punkten kann auch angezweifelt werden, dass bestimmte Themen erst zu einer Zerreissprobe geführt hätten, hätte es ein anerkanntes (internes) Verfahren gegeben, diese Fragen legitim und autoritativ zu entscheiden.

⁴¹ Der Disput über die Rolle des Staates im Bereich der Sprachenpolitik teilt auch den Liberalismus in zwei Lager. Siehe STILZ (Fn. 26), S. 257 ff. Diese philosophisch schwierige Frage kann hier offengelassen

bei fehlender Repräsentation und fehlenden Entscheidungsverfahren der Rumantschia gezwungen ist, Fragen betreffend die romanische Sprache zu fällen, muss er sich nach dem Gesagten zumindest seiner subsidiären Rolle bewusst sein und sehr vorsichtig und zurückhaltend handeln. Eine solche Situation ist jedoch für alle Involvierten und wie erläutert auch aus demokratietheoretischer Sicht unbefriedigend. Um sich über Inhalte einigen zu können, wird es daher Zeit, dass sich die Rumantschia (wieder) dem Formellen zuwendet, nämlich den Fragen, wie sie zu solchen Entscheidungen kommen will und wer dabei einbezogen werden soll.

werden, da es in diesem Beitrag einzig um die Frage ging, *wer* entscheiden soll, wofür das „Wie“ (staatlich oder privat?) nicht unmittelbar bestimmend ist.